



Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), septiembre-octubre 2025,
Volumen 9, Número 5.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i5

DESAFÍOS Y PROBLEMÁTICAS DEL PROCEDIMIENTO COACTIVO EN ECUADOR: ANÁLISIS DE SU IMPACTO EN EL DEBIDO PROCESO

**CHALLENGES AND ISSUES OF ENFORCEMENT
PROCEEDINGS IN ECUADOR: ANALYSIS OF THEIR
IMPACT ON DUE PROCESS**

Jerson Fernando Meneses Segura
Universidad Tecnológica Indoamerica

Esthela Paulina Silva Barrera
Universidad Tecnológica Indoamerica

Desafíos y Problemáticas del Procedimiento Coactivo en Ecuador: Análisis de su Impacto en el Debido Proceso

Jerson Fernando Meneses Segura¹

jmeneses6@indoamerica.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0006-6627-3943>

Universidad Tecnológica Indoamerica

Carrera Derecho, Facultad Jurisprudencia y

Ciencias Políticas, 180102, Ambato, Ecuador

Esthela Paulina Silva Barrera

esilva13@indoamerica.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-4354-9258>

Abogada de los Tribunales de la República del

Ecuador, Magíster en Derecho Tributario,

Especialista Superior y Magíster en Derecho de

la Empresa, Docente de la Universidad

Indoamérica, Carrera Derecho, Faculta

Jurisprudencia y Ciencias Políticas

RESUMEN

En el presente trabajo se realiza un análisis histórico del proceso coactivo en Ecuador, abordando un punto de vista desde su concepción legal inicial hasta su codificación en el Código Orgánico Administrativo (COA). El objetivo principal es examinar la evolución normativa de este mecanismo y los desafíos que enfrenta en su aplicación, especialmente en relación con los principios del debido proceso y la eficiencia administrativa. El procedimiento de ejecución coactiva, tradicionalmente utilizado para garantizar el cobro de obligaciones a favor del Estado, ha experimentado transformaciones significativas a lo largo de los años y conforme han existido reformas en la constitución y en las leyes. En su etapa inicial, carecía de uniformidad normativa, lo que generaba inseguridad jurídica. Sin embargo no es, si no hasta la expedición del COA en 2017, que se consolidó con un marco legal único que regula las actuaciones de la administración pública en esta materia. A través del estudio doctrinario y normativo, se identifican problemas prácticos como la falta de plazos claros para levantar medidas cautelares, la ausencia de motivación suficiente en ciertas resoluciones, y la afectación de derechos fundamentales, como el salario y la propiedad, debido a embargos automáticos. Estos aspectos revelan una tensión entre el interés público de cobro eficiente y la necesidad de proteger los derechos del administrado. El trabajo concluye que, si bien el COA representa un avance en la sistematización del procedimiento, es necesario implementar reformas normativas y administrativas que garanticen mayor proporcionalidad, motivación, y control judicial en la ejecución de medidas cautelares dentro del proceso coactivo. En la investigación finalmente se ha empleado un enfoque cualitativo, con método dogmático y analítico, sustentado en el estudio doctrinario, normativo y jurisprudencial.

Palabras clave: Procedimiento de ejecución coactiva, medidas cautelares, debido proceso, eficiencia administrativa y proporcionalidad.

¹ Autor principal

Correspondencia: jmeneses6@indoamerica.edu.ec

Challenges and Issues of Enforcement Proceedings in Ecuador: Analysis of Their Impact on Due Process

ABSTRACT

This paper provides a historical analysis of the enforcement process in Ecuador, addressing it from its initial legal conception to its codification in the Organic Administrative Code (COA). The main objective is to examine the regulatory evolution of this mechanism and the challenges it faces in its application, especially in relation to the principles of due process and administrative efficiency. The coercive enforcement procedure, traditionally used to guarantee the collection of obligations in favor of the State, has undergone significant changes over the years and in line with constitutional and legal reforms. In its initial stage, it lacked regulatory uniformity, which generated legal uncertainty. However, it was not until the issuance of the COA in 2017 that it was consolidated with a single legal framework regulating the actions of the public administration in this area. Through doctrinal and regulatory study, practical problems have been identified, such as the lack of clear deadlines for lifting precautionary measures, the absence of sufficient grounds in certain resolutions, and the infringement of fundamental rights, such as salary and property, due to automatic seizures. These aspects reveal a tension between the public interest in efficient collection and the need to protect the rights of the citizen. The study concludes that, although the COA represents progress in the systematization of the procedure, it is necessary to implement regulatory and administrative reforms that guarantee greater proportionality, motivation, and judicial control in the execution of precautionary measures within the coercive process. The research ultimately employed a qualitative approach, using a dogmatic and analytical method based on doctrinal, regulatory, and jurisprudential studies.

Keywords: coercive enforcement procedure, precautionary measures, due process, administrative efficiency, and proportionality.

*Artículo recibido 02 setiembre 2025
Aceptado para publicación: 29 setiembre 2025*



INTRODUCCIÓN

El procedimiento coactivo en el Ecuador constituye una vía ejecutiva privilegiada que permite a las entidades del sector público exigir el cumplimiento de obligaciones económicas sin necesidad de acudir previamente a un juicio ordinario. Esta herramienta jurídica, sustentada en el principio de legalidad, ha sido históricamente utilizada para garantizar la eficacia en la recaudación de tributos, multas administrativas y demás valores adeudados al Estado o a instituciones financieras bajo su control. Su regulación principal se encuentra en el Código Orgánico Administrativo (COA), aunque también existen normativas específicas aplicables a entidades del sistema financiero público.

En el ámbito bancario, el procedimiento coactivo permite a instituciones como el Banco del Pacífico o el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) recuperar créditos vencidos. No obstante, su aplicación ha evidenciado importantes deficiencias normativas y administrativas que afectan derechos fundamentales de los ciudadanos. Una de las más críticas es la morosidad institucional en el levantamiento de medidas cautelares, como las retenciones sobre cuentas bancarias en las que se reciben salarios, lo que genera tensiones con el derecho constitucional al salario y con el principio de proporcionalidad.

La tensión entre la potestad ejecutiva del Estado y el respeto al debido proceso ha sido objeto de amplio análisis doctrinario. Juristas como Franklin Ruilova Arce y Diego Valdivieso Sánchez han advertido que, si bien la finalidad del proceso coactivo es legítima, su aplicación actual puede derivar en actuaciones arbitrarias, especialmente cuando el funcionario ejecutor actúa como “juez y parte”, sin control judicial ni formación especializada.

La Corte Constitucional del Ecuador ha establecido estándares relevantes, recalando que las medidas cautelares deben ser razonables, proporcionales, temporales y no afectar bienes constitucionalmente protegidos, como el salario. No obstante, diversas sentencias evidencian que las entidades públicas frecuentemente incumplen su deber de levantar dichas medidas una vez extinguida la obligación, afectando la liquidez, dignidad y vida digna del coactivado.

Otro problema estructural se relaciona con la deficiente práctica de las notificaciones en el procedimiento coactivo. La falta de uniformidad y claridad genera incertidumbre jurídica e impide el ejercicio pleno del derecho a la defensa. Esta situación ha sido señalada por autores como Kevin Josué



Román Castro y Gordillo Cevallos y Maza Enríquez, quienes exponen la necesidad de lineamientos precisos sobre qué providencias deben notificarse para garantizar la contradicción procesal.

A pesar de los avances normativos introducidos por el COA, persisten lagunas legales y márgenes de discrecionalidad que permiten actuaciones contrarias al principio de legalidad. La inexistencia de plazos perentorios para levantar medidas cautelares y la ausencia de criterios objetivos para su imposición evidencian una práctica que pone en riesgo principios fundamentales como la seguridad jurídica, el debido proceso y el derecho al salario.

Esta investigación parte de la hipótesis de que el proceso coactivo, en su aplicación actual por parte del sistema financiero público ecuatoriano, presenta vacíos normativos y deficiencias operativas que permiten la vulneración del derecho al salario y al debido proceso. Además, se sostiene que la deficiente práctica de notificaciones limita el ejercicio efectivo del derecho a la defensa, en contradicción con la Constitución y los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador.

El objetivo general de este artículo es analizar las principales debilidades del procedimiento coactivo, especialmente en lo referente al levantamiento de medidas cautelares y a la práctica de notificaciones, con énfasis en su impacto sobre derechos fundamentales. A partir de este análisis, se busca proponer soluciones jurídicas y administrativas que fortalezcan la legalidad, transparencia y justicia en la ejecución de este tipo de procedimientos.

Desarrollo

Enfoque dogmático y normativo de las medidas cautelares en el procedimiento de ejecución coactiva en Ecuador

El proceso coactivo en el Ecuador tiene profundas raíces en la tradición jurídica administrativa, siendo un mecanismo que ha evolucionado progresivamente en consonancia con las transformaciones del Estado, el fortalecimiento de sus instituciones y la configuración de un marco normativo destinado a garantizar la eficacia en la gestión de lo público. A través de un recorrido histórico, es posible advertir que la configuración actual del proceso coactivo no surgió como una institución acabada, sino como el resultado de una serie de ajustes normativos y doctrinarios que respondieron, en su momento, a las necesidades fiscales y administrativas del Estado ecuatoriano, así como a las exigencias de respeto a los derechos fundamentales de los administrados.



En sus primeras manifestaciones, el proceso coactivo en Ecuador estuvo estrechamente vinculado a la recaudación fiscal y al cobro de tributos, funciones esenciales para sostener las finanzas públicas. Según Erazo Galarza (2012) señala que los antecedentes más remotos de esta figura se encuentran en la Ley Orgánica de Hacienda de 1852 y posteriormente en el Código Tributario de 1975. Estas normativas otorgaron a la administración tributaria, especialmente al Servicio de Rentas Internas (SRI) y a instancias como el entonces Tribunal de lo Contencioso Tributario, la facultad de ejecutar títulos de crédito fiscal sin recurrir necesariamente a instancias judiciales. Así, se establecía una forma temprana de autotutela administrativa, cuyo propósito era dotar de eficacia a las decisiones estatales, especialmente aquellas relacionadas con la recaudación de recursos económicos. Sin embargo, como lo advierte la autora, estos procedimientos carecían de una unidad sistemática, lo que derivaba en su ejecución mediante procesos administrativos que, eventualmente, podían requerir respaldo judicial en las fases finales de la ejecución forzosa.

El proceso coactivo, en este contexto inicial, evidenciaba una clara dispersión normativa y una escasa sistematización procedimental, elementos que posteriormente serían señalados como fuentes de inseguridad jurídica tanto para la administración pública como para los administrados. Las normas que regulaban la ejecución forzosa de obligaciones tributarias y administrativas se encontraban disgregadas en distintos cuerpos legales, generando vacíos y ambigüedades sobre los procedimientos a seguir, los derechos de los deudores y las facultades de la administración. Es precisamente esta falta de coherencia normativa la que justificó, años más tarde, la necesidad de una codificación que unificara y aclarara el régimen jurídico del proceso coactivo dentro del Derecho Administrativo ecuatoriano.

La evolución del proceso coactivo también puede analizarse a partir de la progresiva incorporación de principios constitucionales y de garantías procesales que limitan el ejercicio del poder estatal y protegen los derechos de los ciudadanos. Según Beltrán, (2016) destaca que, en sus primeras etapas, la administración pública operaba bajo márgenes amplios de discrecionalidad, lo que, si bien permitía la celeridad en la ejecución de decisiones administrativas, generaba cuestionamientos respecto a la protección de los derechos de los contribuyentes y administrados. La ausencia de controles específicos sobre la adopción de medidas cautelares, por ejemplo, facilitaba prácticas abusivas como embargos o retenciones sin las debidas garantías procesales. Esta situación comenzó a transformarse con la



consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia, especialmente a partir de la Constitución de 2008, que fortaleció el catálogo de derechos y las garantías jurisdiccionales frente a actos de la administración pública.

Un elemento crucial en la evolución del proceso coactivo ha sido la incorporación de las medidas cautelares como instrumentos preventivos y los mismos que aseguran que dentro del procedimiento administrativo. Tradicionalmente, las medidas cautelares fueron concebidas como mecanismos necesarios para evitar la frustración de la ejecución, impidiendo que los deudores dilaten, oculten o sustraigan bienes que debían garantizar el cumplimiento de sus obligaciones frente a la administración. No obstante, como advierte Erazo Galarza (2012), estas medidas también implican restricciones a derechos fundamentales como el de propiedad, el salario o la libertad de disposición patrimonial, por lo que su aplicación debe observar principios estrictos de legalidad, proporcionalidad, motivación y temporalidad.

La Constitución ecuatoriana reconoce la figura de las medidas cautelares desde 1998, habilitando a los jueces de amparo para dictarlas en defensa de los derechos fundamentales, y refuerza su vigencia en la Carta Magna de 2008, donde se establece que estas medidas pueden ser dictadas para evitar la vulneración o hacer cesar la amenaza de vulneración de derechos constitucionales. Este reconocimiento constitucional allanó el camino para que el proceso coactivo, como parte del procedimiento administrativo, incorpore medidas cautelares como parte de su estructura normativa. En esta línea, Beltrán, (2016) sostiene que la adopción de medidas cautelares debe ser entendida como una potestad legítima de la administración, orientada a proteger el interés público y garantizar la eficacia del acto administrativo, siempre que se respeten las garantías propias del debido proceso.

La consolidación normativa del proceso coactivo tuvo un avance sustancial con la promulgación del Código Tributario de 1991, que estableció las bases para regular de manera clara las acciones de cobranza coactiva, aunque limitado al ámbito tributario. Sin embargo, como Beltrán, (2016) señala que la verdadera sistematización y unificación del procedimiento coactivo, con sus respectivas fases, formalidades y garantías, se produjo con la expedición del Código Orgánico Administrativo (COA) en 2015, que entró en vigencia en 2018. Esta codificación marcó un antes y un después en la historia del

Derecho Administrativo ecuatoriano, al ofrecer un marco jurídico unificado, coherente y garantista, aplicable a toda la administración pública.

El COA regula el proceso coactivo de manera integral desde los artículos 261 al 322, estableciendo las fases del procedimiento, los actos preparatorios, la posibilidad de oposición, las medidas cautelares y los mecanismos de ejecución. Además, dedica disposiciones específicas a las medidas cautelares (artículos 189 al 192 y 281), previendo su adopción como instrumentos para asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas, bajo los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Esta regulación dota de seguridad jurídica tanto a la administración como a los administrados, al establecer límites claros a la actuación administrativa y reconocer derechos de oposición y defensa.

Uno de los avances más significativos del COA es que reconoce a la administración pública la potestad de dictar medidas cautelares sin requerimiento judicial previo, bajo el principio de autotutela administrativa. No obstante, esta facultad no es absoluta, pues las medidas cautelares deben estar debidamente motivadas, sujetas a control judicial y ajustadas a los principios constitucionales. Así lo ha ratificado la Corte Constitucional del Ecuador, que en su jurisprudencia ha advertido que las medidas cautelares no pueden convertirse en mecanismos de coacción ilegítima ni en sanciones anticipadas, pues su finalidad es exclusivamente preventiva y asegurativa.

Moreta (2019), por su parte, destaca que la codificación del proceso coactivo en el COA responde a una necesidad práctica y jurídica: ofrecer un marco claro y ordenado que permita a la administración pública hacer valer sus derechos en el ámbito del cumplimiento de obligaciones, sin vulnerar los derechos de los administrados. Antes del COA, la dispersión normativa generaba inseguridad jurídica y abría espacio para arbitrariedades y abusos de poder. La regulación sistemática que introduce el COA contribuye, entonces, a fortalecer la transparencia, la eficiencia y la legalidad en la gestión pública, alineándose con los principios de un Estado constitucional y democrático.

El proceso coactivo, en su concepción moderna, tiene como finalidad transformar en realidad las decisiones administrativas incumplidas voluntariamente, mediante mecanismos de ejecución forzosa que respeten los derechos de los administrados. En este tránsito histórico, se ha pasado de regulaciones fragmentarias y prácticas discrecionales a un sistema garantista que reconoce derechos de defensa, establece procedimientos claros y sujeta la actuación administrativa a controles internos y externos. Los



principios rectores que guían el proceso coactivo son, entre otros, la legalidad, la proporcionalidad, la razonabilidad, la eficacia, la celeridad, y la protección de los derechos fundamentales.

En cuanto a las medidas cautelares específicas, Beltrán, (2016) distingue varias figuras relevantes dentro del proceso coactivo: el embargo de bienes, la retención y bloqueo de cuentas, el embargo de créditos y derechos, y medidas complementarias como la inhabilitación de licencias o restricciones en registros públicos. Todas estas medidas deben estar debidamente fundamentadas, respetar las formalidades legales y ser proporcionales al monto de la obligación que se pretende asegurar. Además, su aplicación requiere que la administración cuente con un título de crédito válido, una liquidación firme y una notificación fehaciente al deudor, garantizando así el respeto al debido proceso.

No obstante, a pesar de los avances normativos introducidos por el COA, subsisten algunas problemáticas prácticas que han sido objeto de crítica doctrinaria y jurisprudencial. Erazo Galarza (2012), señala que el COA no establece un plazo perentorio específico para el levantamiento de las medidas cautelares ni procedimientos detallados para su revisión, lo que ha dado lugar a prácticas arbitrarias por parte de algunas entidades administrativas. Esta omisión normativa permite que medidas restrictivas, como retenciones o prohibiciones de enajenar, se mantengan por tiempo indefinido, incluso cuando han cesado las causas que las motivaron, afectando gravemente derechos fundamentales como el derecho al trabajo, al salario y a la propiedad.

La doctrina ha advertido que el uso excesivo o inmotivado de medidas cautelares dentro de procesos coactivos puede generar afectaciones patrimoniales desproporcionadas e indebidas. Cisneros Jerves (2014), citado por Erazo Galarza, sostiene que el embargo de ingresos protegidos, como salarios o pensiones alimenticias, contraviene principios fundamentales y expone al administrado a situaciones de vulnerabilidad económica. Por ello, es indispensable que la administración actúe con prudencia, motivación suficiente y bajo un escrutinio constante de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad.

El desarrollo del proceso coactivo ha estado acompañado por una evolución doctrinal y jurisprudencial que ha contribuido a delimitar su naturaleza, sus garantías y sus límites. La jurisprudencia ecuatoriana, especialmente la emanada de la Corte Constitucional y de los tribunales contencioso-administrativos, ha insistido en que la ejecución forzosa no puede vulnerar derechos constitucionales como el derecho a la defensa, la igualdad, la propiedad o la seguridad jurídica. De igual modo, ha señalado que la omisión



de solemnidades sustanciales —como la notificación adecuada o la falta de motivación— puede derivar en la nulidad de los actos coactivos, reforzando así un procedimiento justo, transparente y equitativo.

En síntesis, la historia del proceso coactivo en Ecuador revela una evolución desde estructuras normativas fragmentarias y prácticas administrativas discrecionales hacia un régimen jurídico sistemático, garantista y respetuoso de los derechos fundamentales, consolidado en el Código Orgánico Administrativo. Esta transformación ha sido impulsada tanto por la necesidad de dotar a la administración pública de herramientas eficaces para la recaudación y la ejecución de sus decisiones, como por la exigencia de respetar los principios constitucionales y los derechos de los administrados en un Estado de Derecho.

El COA representa, en este sentido, un hito fundamental en la evolución del Derecho Administrativo ecuatoriano, al establecer un marco normativo coherente que regula de manera integral el proceso coactivo, sus fases, sus garantías y sus límites. Si bien persisten desafíos prácticos y vacíos normativos que deben ser abordados mediante reformas legales, desarrollo jurisprudencial y buenas prácticas administrativas, el avance logrado con la codificación del COA constituye un paso decisivo hacia la consolidación de un procedimiento administrativo que equilibre la eficacia en la gestión pública con la protección de los derechos ciudadanos. No obstante, es preciso señalar que este proceso aún adolece de deficiencias vinculadas a la falta de control efectivo sobre los plazos y la eficiencia de las actuaciones administrativas, lo que puede derivar en prácticas dilatorias o arbitrarias que afectan los derechos de los administrados. Por ello, resulta necesario fortalecer los mecanismos de supervisión y revisión interna, establecer plazos más claros y perentorios para las actuaciones coactivas y asegurar que la eficacia no se convierta en un pretexto para vulnerar garantías fundamentales. Solo a través de un perfeccionamiento continuo se podrá alcanzar un proceso coactivo verdaderamente eficiente, garantista y respetuoso del Estado constitucional de derechos y justicia.

La eficiencia administrativa entre mandato normativo y ejecución práctica en las medidas cautelares

El análisis de la eficiencia administrativa en el contexto de las medidas cautelares revela un fenómeno que oscila constantemente entre las exigencias que emanan del ordenamiento jurídico y las dificultades que surgen en su puesta en práctica. Este dilema, abordado desde diferentes perspectivas doctrinarias,



pone de manifiesto una tensión no resuelta entre el diseño normativo que busca asegurar decisiones ágiles, legítimas y eficaces, y la realidad institucional que enfrenta obstáculos materiales, procedimentales y organizativos que limitan su cumplimiento efectivo. Los autores Andrés Moreta, Nuria Rueda López, Marcos Vaquer Caballería y Luis Antonio Jiménez exploran este fenómeno desde aristas complementarias, que al ser confrontadas permiten una comprensión más completa y profunda del problema.

Según Moreta, (2019), sitúa el debate dentro del marco del Código Orgánico Administrativo (COA) ecuatoriano, destacando que la normativa contempla criterios claros para la adopción de medidas cautelares: urgencia, fundamentación y respeto a derechos constitucionales. Estos requisitos pretenden garantizar que las medidas no sean arbitrarias, que tengan un fundamento jurídico suficiente y que sean proporcionales al interés que buscan proteger, contribuyendo así a una gestión administrativa eficiente. Sin embargo, advierte que entre este mandato normativo y su ejecución efectiva existe una brecha provocada, entre otras razones, por la falta de recursos humanos y tecnológicos, la dispersión normativa y la complejidad de los procedimientos administrativos. Aunque el COA unifica procedimientos como la ejecución coactiva, también se puede apreciar que observa que la fragmentación institucional y la inexistencia de protocolos claros para todas las entidades públicas debilitan su eficacia. Por tanto, la eficiencia, en términos de Moreta, no solo depende de la norma, sino también de los recursos y de la capacidad organizativa para implementarla de forma ágil y sin vulnerar derechos.

En coincidencia con Moreta, Rueda López, (2011) analiza la eficiencia administrativa desde una perspectiva más enfocada a la gestión pública y la administración moderna, subrayando que esta eficiencia no es solo un principio abstracto, sino una condición necesaria para garantizar la sostenibilidad financiera y la calidad de los servicios públicos. Desde su visión, la eficiencia práctica de las medidas cautelares, especialmente aquellas vinculadas a restricciones presupuestarias, debe contemplar aspectos como la resistencia institucional y social, la flexibilidad organizativa y el control permanente de resultados. Rueda señala que la digitalización, la externalización de servicios y las tecnologías de la información representan herramientas clave para reducir los costes, agilizar procesos y acortar la distancia entre las normas y su materialización. A diferencia de Moreta, Rueda enfatiza la necesidad de transformar las estructuras administrativas, flexibilizar la gestión de recursos humanos y



establecer mecanismos de evaluación constante para asegurar que las medidas cautelares no solo cumplan su objetivo legal, sino que lo hagan de manera eficiente y sostenible.

Por su parte, Vaquer Caballería (2011), aborda el tema desde un plano más conceptual, indicando que la eficiencia administrativa se concibe como la correcta relación entre medios y fines, en donde las acciones de la administración deben ser no solo conformes a la ley, sino también eficaces y proporcionales respecto de los objetivos perseguidos. Vaquer expone que las medidas cautelares, por su naturaleza preventiva y urgente, deberían ser ejecutadas de forma rápida, con el menor coste posible en tiempo y recursos, sin sacrificar la legalidad. No obstante, identifica un dilema recurrente: la excesiva carga normativa y la rigidez procedimental, producto de intentos por garantizar legalidad y derechos, terminan ralentizando la respuesta administrativa. Este autor critica que, en muchos casos, la normativa no contempla mecanismos de simplificación adecuados, lo que genera retrasos que desvirtúan la finalidad de las medidas cautelares. Propone, por tanto, la simplificación de los procedimientos, la eliminación de trámites innecesarios y el fortalecimiento de mecanismos de control eficientes como vías para equilibrar la legalidad con la eficacia práctica.

El autor Arroyo Jiménez (2009), profundiza en la dimensión jurídico-dogmática del problema, resaltando que la eficiencia administrativa, aunque reconocida como un principio normativo rector, debe ser aplicada mediante juicios de ponderación que equilibren la celeridad de la administración con el respeto a los derechos fundamentales. Para Jiménez, el conflicto entre norma y práctica se evidencia especialmente en las medidas cautelares, donde la urgencia puede colisionar con la necesidad de cumplir estrictos requisitos legales. Introduce la ponderación como herramienta esencial para que la administración valore en cada caso concreto la importancia de la medida, sus impactos y los derechos en juego. En su visión, la ponderación permite superar el riesgo de aplicar mecánicamente las normas, posibilitando actuaciones más ajustadas a la realidad y a la finalidad de proteger eficazmente los intereses públicos y privados. Además, Jiménez vincula esta eficiencia no solo a la agilidad, sino a la capacidad de la administración para actuar de manera responsable y flexible, evitando caer en excesos procedimentales que puedan frustrar los objetivos protectores de las medidas cautelares.

Comparando estas posiciones, se advierte que todos los autores coinciden en identificar una tensión central entre el mandato normativo y la ejecución práctica de las medidas cautelares, pero difieren en



la profundidad de sus análisis y en sus propuestas de solución. Mientras Moreta y Rueda ponen mayor énfasis en las limitaciones organizativas, tecnológicas y de recursos como barreras para la eficacia, Vaquer y Jiménez exploran los aspectos más conceptuales y normativos, proponiendo soluciones como la simplificación procedimental y la ponderación jurídica para alcanzar una gestión más eficiente.

Otra diferencia relevante radica en la perspectiva institucional. Rueda López, (2011), destaca las estrategias de modernización administrativa, el uso de TICs y la flexibilización organizacional como claves para reducir la distancia entre lo que manda la norma y lo que permite la práctica. Por el contrario, Moreta se mantiene más crítico frente a la capacidad actual de las instituciones públicas ecuatorianas para lograr esa eficiencia, subrayando la necesidad de recursos, capacitación y un marco normativo más claro y operativo. Vaquer es más enfático en señalar que la sobrecarga normativa y la burocratización innecesaria deben ser combatidas mediante reformas que favorezcan la celeridad y la racionalización de los recursos. Jiménez, por su parte, lleva el análisis a un plano más dogmático, sosteniendo que la ponderación entre eficiencia y derechos fundamentales debe ser el eje sobre el cual la administración fundamente sus decisiones, especialmente en situaciones de urgencia.

En suma, el estudio de estos autores permite concluir que la eficiencia administrativa en materia de medidas cautelares no se reduce a una cuestión de normas o de procedimientos, sino que exige una articulación adecuada entre principios jurídicos, capacidades institucionales, recursos tecnológicos y criterios de ponderación racional. La brecha entre lo que se ordena y lo que se ejecuta no es casual, sino el resultado de múltiples factores que deben ser abordados de forma conjunta: desde la normativa hasta la gestión, desde la formación de los operadores públicos hasta la estructura organizativa y los mecanismos de control.

Por último, cabe destacar que si bien las posturas doctrinales coinciden en reconocer la eficiencia como un imperativo jurídico y práctico, también admiten que su consecución enfrenta límites estructurales, culturales y políticos que van más allá de la técnica jurídica, lo que exige un enfoque integral que contemple no solo reformas legales, sino también cambios en la cultura organizacional y en la forma de concebir el servicio público en función de resultados, derechos y legalidad.

El principio de proporcionalidad como garantía de equilibrio en el uso del poder.



En el contexto ecuatoriano, el principio de proporcionalidad constituye una de las garantías fundamentales para asegurar un adecuado equilibrio en el ejercicio del poder administrativo. En efecto, el Código Orgánico Administrativo (COA), en su artículo 16, reconoce expresamente este principio, señalando que las decisiones públicas deben mantener un equilibrio razonable entre los fines del Estado y los derechos de las personas. En la práctica, esta disposición impone un límite claro a las actuaciones administrativas, especialmente en lo que respecta a la adopción de medidas cautelares tales como embargos, prohibiciones o retenciones. Dichas medidas, para ser legítimas, deben ser adecuadas, necesarias y no excesivas en relación con el fin perseguido, pues de lo contrario se corre el riesgo de vulnerar derechos constitucionales bajo el pretexto de proteger el interés público.

Desde una perspectiva crítica, Haro Salas, (2021), sostiene que la definición que el COA establece sobre la proporcionalidad resulta excesivamente técnica y limitada. A juicio de este autor, al reducir la proporcionalidad a un mero enunciado normativo sin una suficiente apertura a su riqueza doctrinal, se pierde la verdadera finalidad del principio: evaluar de manera concreta si una medida es legítima en función del contexto, la gravedad del caso y el impacto sobre los derechos del afectado. Esta visión reduccionista puede llevar a que la proporcionalidad se convierta en una simple fórmula administrativa, desprovista de contenido real, con el consiguiente riesgo de que las decisiones administrativas resulten desproporcionadas y contrarias a la legalidad del proceso.

En este sentido, Cortez Chamorro (2023), abordando la aplicación práctica del principio de proporcionalidad, advierte que en el ámbito del procedimiento coactivo, especialmente en instituciones públicas como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), se adoptan con frecuencia medidas cautelares que no observan debidamente este principio. El autor pone como ejemplo la imposición de embargos sobre bienes indispensables o ingresos básicos del deudor, sin que se valore previamente su situación económica, el monto adeudado ni la razonabilidad de la medida adoptada. Esto genera afectaciones indebidas a los derechos fundamentales de los administrados, desnaturalizando la función precautoria de las medidas cautelares y convirtiéndolas en sanciones encubiertas que anticipan resultados sin un debido proceso previo.

A partir de estas observaciones, es posible evidenciar que, mientras el COA establece formalmente un marco normativo que busca garantizar la aplicación del principio de proporcionalidad, autores como



Haro Salas, (2021) y Cortez Chamorro (2023) coinciden en que la aplicación práctica de dicho principio, sin una adecuada interpretación crítica y contextualizada, corre el riesgo de vaciarse de contenido y de perder su capacidad de funcionar como un límite efectivo al ejercicio del poder administrativo. La proporcionalidad debe operar, según estos autores, como una garantía concreta para que toda medida cautelar se mantenga en equilibrio con el respeto a los derechos individuales y no derive en un uso excesivo o arbitrario del poder público.

En este mismo debate, el autor Jacques, Petit (2019) realiza un análisis más amplio del principio de proporcionalidad, al señalar que su esencia radica en garantizar que el ejercicio del poder sancionador por parte de las autoridades públicas se mantenga dentro de límites adecuados y razonables. En este sentido, Petit subraya que la proporcionalidad exige que exista una correspondencia entre la naturaleza de la infracción y la gravedad de la sanción impuesta, de modo que se eviten excesos o arbitrariedades y se protejan los derechos individuales frente a posibles abusos del poder estatal. Esta visión es coherente con los planteamientos anteriores, pues refuerza la idea de que la proporcionalidad no solo limita la actuación administrativa, sino que ofrece una doble protección: actúa como línea de control sobre las decisiones de la administración y como mecanismo para moderar la severidad de las sanciones en atención a las particularidades de cada caso.

Asimismo, Petit rememora que, históricamente, el derecho administrativo francés y otros sistemas jurídicos no reconocían expresamente el principio de proporcionalidad en el ámbito sancionador. En sus primeras etapas, la jurisprudencia del Consejo de Estado francés se centraba exclusivamente en la legalidad formal de las infracciones, dejando de lado la protección contra sanciones desproporcionadas. No obstante, gracias a la evolución jurisprudencial y al fortalecimiento de los derechos fundamentales, tribunales como la Corte Europea de Derechos Humanos y el Consejo Constitucional francés han incorporado este principio como una garantía esencial, reforzando así los controles para evitar sanciones arbitrarias o excesivas.

Además, Petit destaca el papel crucial de la jurisprudencia y de los órganos jurisdiccionales en la aplicación de la proporcionalidad. Según este autor, tanto el Consejo de Estado francés como la Corte Europea de Derechos Humanos han insistido en que las sanciones deben guardar relación directa con la gravedad de la infracción, pues la imposición de sanciones desproporcionadas constituye una



vulneración de derechos fundamentales y del derecho a un proceso justo. En efecto, el control judicial no solo reviste un carácter formal, sino que penetra en la sustancia de la sanción para determinar si es adecuada, necesaria y proporcional, con lo cual se evita que las medidas administrativas produzcan impactos desproporcionados sobre los derechos individuales.

En la misma línea, Ramírez (2010) coincide en destacar el carácter fundamental del principio de proporcionalidad como mecanismo de control del poder sancionador de la administración pública. Según este autor, la proporcionalidad exige que las sanciones impuestas se correspondan razonablemente con la gravedad de la conducta infractora, evitando sanciones desmesuradas que vulneren derechos constitucionales. Además, insiste en que las autoridades administrativas deben fundamentar sus decisiones, valorando la adecuación de las medidas adoptadas, procurando que sean las menos lesivas posibles y que produzcan el menor sacrificio para otros valores constitucionales superiores.

Así, Ramírez (2010), refuerza la idea de que la proporcionalidad debe servir como un límite efectivo al ejercicio del poder discrecional de la administración, exigiendo a las autoridades que justifiquen sus actos en relación con las circunstancias específicas del caso, las pruebas recabadas y los derechos en juego. Para este autor, el principio de proporcionalidad opera como garantía de justicia y racionalidad administrativa, contribuyendo a evitar decisiones arbitrarias y fomentando un ejercicio responsable del poder, en consonancia con los principios constitucionales.

En este marco, Vaquer (2011) amplía la comprensión del principio de proporcionalidad al conectarlo con la eficiencia administrativa. A su juicio, la proporcionalidad no solo debe entenderse como límite a las sanciones o medidas restrictivas, sino también como criterio de ponderación que permite evaluar la adecuación, necesidad y razonabilidad de las actuaciones administrativas en general. Este autor sostiene que la eficiencia, entendida tanto en términos económicos como jurídicos, se encuentra estrechamente vinculada a la proporcionalidad, pues ambas responden a la lógica de equilibrar medios y fines, optimizando el uso de recursos sin afectar derechos fundamentales.

En las relaciones entre administración y ciudadanos, Vaquer (2011) destaca que la proporcionalidad actúa como un mecanismo de control para evaluar si las medidas adoptadas son idóneas, necesarias y proporcionales en sentido estricto, evitando restricciones excesivas a los derechos. Asimismo, en las

relaciones interadministrativas, la proporcionalidad contribuye a ponderar principios de distintos niveles jurídicos, como el autonómico, el europeo y el local, garantizando un equilibrio que respete los diversos intereses y que promueva la cooperación eficaz entre las instituciones. Para este autor, la proporcionalidad se proyecta no solo como límite negativo a los excesos, sino también como mandato positivo de actuación razonable, favoreciendo una administración más legítima y eficiente.

Por su parte, Rueda López, (2011), aunque no aborda de forma directa la proporcionalidad como garantía de equilibrio en el uso del poder, ofrece aportes relevantes desde la perspectiva de la eficiencia en la administración pública. Su análisis destaca la importancia de optimizar los recursos para garantizar un desempeño efectivo y sostenible, subrayando que medidas como la racionalización del gasto, la adopción de tecnologías de la información y la flexibilización de la gestión contribuyen a mantener un equilibrio en el uso de los recursos públicos. En este contexto, si bien no lo menciona expresamente, su reflexión coincide en que la proporcionalidad debe inspirar la gestión pública para evitar tanto el despilfarro como la austeridad excesiva que pueda afectar los derechos de los ciudadanos.

Finalmente, Moreta (2019), expone una visión profundamente articulada del principio de proporcionalidad en el contexto del procedimiento administrativo sancionador ecuatoriano. En su análisis, destaca que la proporcionalidad es uno de los pilares fundamentales del derecho administrativo, ya que actúa como límite al poder sancionador y garantiza que las actuaciones administrativas sean razonables, necesarias y equilibradas. El autor enfatiza la conexión de la proporcionalidad con otros principios como la motivación, el debido proceso y la prohibición de actos arbitrarios, recogidos en el COA, subrayando que las sanciones deben estar en relación directa con la gravedad de la falta y ser justificadas adecuadamente.

Asimismo, Moreta (2019) analiza la aplicación práctica de este principio en las distintas fases del procedimiento sancionador, especialmente en la imposición de sanciones y en la adopción de medidas cautelares, destacando la necesidad de valorar aspectos como la capacidad económica del infractor, las circunstancias del caso y el impacto de las medidas adoptadas. Además, subraya la importancia del control judicial y administrativo para fiscalizar la proporcionalidad de las decisiones, garantizando que no vulneren derechos fundamentales.

En el ámbito del procedimiento coactivo, Moreta (2019), sostiene que la proporcionalidad exige que la ejecución coactiva sea razonable y ajustada a la obligación pendiente, evitando medidas desproporcionadas como embargos masivos o acciones que afecten derechos fundamentales como la inviolabilidad del domicilio o la libertad personal. De este modo, la proporcionalidad se configura como una garantía esencial para que las actuaciones del Estado sean legítimas, razonables y respetuosas de los derechos constitucionales.

En suma, el desarrollo doctrinario y jurisprudencial del principio de proporcionalidad refleja su consolidación como un límite necesario al poder público, garantizando que toda actuación administrativa guarde un equilibrio justo entre la eficacia del Estado y el respeto a los derechos individuales. A través de sus diversas manifestaciones en la doctrina ecuatoriana, francesa, europea y latinoamericana, se constata su importancia como garantía de legalidad, justicia y equilibrio en el uso del poder.

Afectación de los principios de eficiencia y proporcionalidad en el procedimiento de ejecución coactiva en Ecuador. Análisis de casos

En el contexto del procedimiento de ejecución coactiva en Ecuador, los principios de eficiencia y proporcionalidad cobran especial relevancia, ya que orientan el accionar de la administración pública tanto en la garantía del cobro de las deudas públicas como en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, se han identificado casos concretos en los que estos principios se ven comprometidos debido a la aplicación de medidas cautelares que no cumplen con el mínimo análisis de razonabilidad, necesidad y adecuación. Estas actuaciones terminan vulnerando derechos constitucionales como el acceso al salario, el trabajo, la dignidad humana, la vida digna y el debido proceso.

En particular, se analizan tres procesos coactivos llevados a cabo por el Banco del Pacífico bajo el amparo del Código Orgánico Administrativo (COA). Los procesos identificados son: BP-000284-II-2016, BP-001445-II-2023 y BP-001448-II-2023. En estos casos se procedió a la emisión de órdenes de pago, que facultaron al Banco del Pacífico a solicitar medidas cautelares contra los ciudadanos Erick Roberto Oramas Calderón, Fausto Danilo Pérez Espinel y Pedro Omar Andrade Casco. Dichas medidas incluyeron oficios dirigidos a la Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Economía Popular



y Solidaria, Registros de la Propiedad correspondientes al domicilio de los coactivados y a la Agencia Nacional de Tránsito.

Las medidas cautelares fueron ejecutadas sin mayor análisis. Por ejemplo, en Quito, el Registro de la Propiedad colocó automáticamente prohibiciones de enajenar sobre los inmuebles; las Superintendencias, por su parte, congelaron las cuentas bancarias de los coactivados sin determinar si estas contenían sueldos, lo cual es una vulneración directa al principio constitucional de inembargabilidad del salario.

Esta práctica evidencia la falta de aplicación del principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 16 del COA, que exige que toda medida administrativa guarde equilibrio entre los intereses en juego y no imponga cargas desproporcionadas o excesivas en relación con el objetivo legal. En estos casos, se optó por medidas que afectan indiscriminadamente el patrimonio de los coactivados, sin ponderar que muchas de estas cuentas correspondían a cuentas de nómina, protegidas expresamente por la Constitución y la ley.

El principio de eficiencia, contemplado en el artículo 4 del COA, también resulta vulnerado. Lejos de facilitar el ejercicio de derechos, la actuación administrativa genera retardos y trámites innecesarios para el afectado, quien debe presentar documentación que acredite que la cuenta embargada es aquella en la que recibe su salario. Este proceso incluye la obtención de certificados laborales, comunicación con el empleador y gestiones ante la entidad financiera y la que dictó la medida, lo que se ve agravado si las medidas se dictan un viernes, pues los días sábados, domingos y feriados las entidades bancarias y públicas no operan en estas materias.

El tiempo que se requiere para solventar esta situación puede extenderse a más de una semana, lo que priva al trabajador del acceso a su salario, comprometiendo gravemente su subsistencia y afectando directamente sus derechos fundamentales. Esto vulnera el derecho al trabajo, previsto en el artículo 33 de la Constitución, en tanto limita la posibilidad del trabajador de satisfacer sus necesidades básicas a través del producto de su esfuerzo. El derecho a una vida digna, reconocido en el artículo 66 numeral 2, también se ve comprometido, al obstaculizar el acceso a alimentación, vivienda, salud, entre otros aspectos esenciales.

El embargo de cuentas de nómina infringe el artículo 328 de la Constitución y el artículo 200 del Código de Trabajo, los cuales determinan que el salario es inembargable, salvo para el pago de pensiones alimenticias. La práctica administrativa aquí evidenciada no respeta estas disposiciones, lo que constituye una vulneración flagrante al derecho a la integridad económica y al mínimo vital del trabajador.

Además, se afecta el derecho a la propiedad reconocido en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución, que protege el acceso y disfrute de bienes personales, incluidos los recursos económicos producto del trabajo. Las medidas cautelares indiscriminadas afectan, en la práctica, el uso legítimo que el coactivado podría hacer de su patrimonio, sobre todo cuando se trata de recursos destinados a su subsistencia.

Por último, debe resaltarse la afectación al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, establecidos en los artículos 82 y 76 de la Constitución, respectivamente. La omisión de verificar la naturaleza de los fondos embargados refleja la inexistencia de un control eficaz y racional de las medidas cautelares, evidenciando la falta de garantías procesales mínimas para evitar afectaciones a derechos fundamentales.

El análisis de estos casos demuestra que la falta de control en la aplicación de medidas cautelares dentro del procedimiento coactivo y la ausencia de mecanismos efectivos para identificar cuentas protegidas por la ley, generan vulneraciones a derechos constitucionales. La aplicación mecánica y desproporcionada de estas medidas no solo contraviene los principios de eficiencia y proporcionalidad, sino que agrava la inseguridad jurídica y afecta gravemente el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas.

Por lo tanto, es necesario repensar la forma en que se aplican las medidas cautelares en el ámbito coactivo, instaurando sistemas de control más eficientes y respetuosos del marco constitucional, que garanticen la protección de los derechos sin obstaculizar la legítima finalidad de recaudar obligaciones pendientes. Esto no solo responde a un criterio de justicia y legalidad, sino que es indispensable para construir una administración pública moderna, garantista y respetuosa de los derechos fundamentales.

Punto de discusión

Es importante entender que dentro del procedimiento coactivo, si bien este cumple una función esencial en la recuperación de recursos públicos, ha sido implementado en la práctica de manera que



compromete derechos constitucionales fundamentales. Uno de los principales problemas detectados es la demora injustificada en el levantamiento de medidas cautelares, incluso después de que las obligaciones han sido canceladas por el deudor. Esta situación afecta especialmente a cuentas que reciben salarios, violando el principio de intangibilidad del salario previsto en la Constitución del Ecuador. La falta de una normativa que imponga plazos perentorios para dejar sin efecto estas medidas permiten que las instituciones públicas actúen con morosidad, prolongando indebidamente los efectos negativos sobre la persona coactivada.

Además, el diseño del procedimiento coactivo confiere al funcionario facultades excesivas, sin mecanismos efectivos de control judicial. Esta dualidad de funciones como el dar la facultad de actuar como juez y parte vulnera los principios del debido proceso y de imparcialidad. La Corte Constitucional ha establecido que las medidas cautelares deben ser proporcionales y temporales, pero en la práctica, dichas garantías no siempre se respetan, generando arbitrariedades. La carencia de formación especializada por parte del ejecutor coactivo agrava esta problemática, al no aplicar criterios razonables al momento de adoptar o mantener medidas restrictivas.

Otro eje crítico identificado es la inadecuada práctica de notificaciones dentro del proceso coactivo. La ausencia de criterios uniformes sobre qué actos deben notificarse impide que los deudores ejerzan su derecho a la defensa de manera oportuna. En muchos casos, los coactivados se enteran de medidas ejecutadas en su contra como embargos o prohibiciones de enajenar sin haber sido previamente notificados dando como ejemplo la notificación de todas y cada una de las providencias inscritas dentro de su proceso de juicio coactivo, lo cual atenta contra el principio de contradicción procesal. Esta deficiencia procedimental no solo produce inseguridad jurídica, sino que también debilita la confianza en la administración pública.

Los resultados del análisis doctrinario y jurisprudencial muestran una clara necesidad de reforma basándose en una mayor rigurosidad en la observación del cumplimiento de procesos, sistematización del mismo y de planteamiento de tiempos específicos para dar respuesta a solicitudes realizadas por la comunidad. La ausencia de control judicial efectivo, de plazos claros para levantar medidas cautelares, y de una normativa precisa sobre las notificaciones obligatorias, permite a las instituciones actuar con un margen excesivo de discrecionalidad. Esta realidad vulnera no solo los derechos al salario y al debido

proceso, sino también principios rectores del Estado constitucional de derechos y justicia. Corresponde al legislador y a los órganos de control introducir correctivos que garanticen una ejecución coactiva eficiente pero respetuosa de los derechos fundamentales.

Conclusiones

El procedimiento coactivo, aunque necesario para garantizar la eficacia recaudatoria del Estado, presenta deficiencias normativas y operativas que permiten la vulneración de derechos constitucionales como el derecho al salario y al debido proceso.

La falta de plazos perentorios para el levantamiento de medidas cautelares una vez extinguida la deuda permite prácticas dilatorias que afectan la liquidez y dignidad del coactivado, especialmente cuando se retienen salarios.

El rol del ejecutor coactivo, sin supervisión judicial directa ni formación especializada, representa un riesgo para la legalidad y la imparcialidad del procedimiento, al concentrar funciones de parte y autoridad decisoras en una sola figura.

La práctica deficiente en las notificaciones dentro del proceso coactivo impide el ejercicio efectivo del derecho a la defensa, generando inseguridad jurídica y afectaciones al principio de contradicción procesal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Jiménez, L. A. (2009). Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo. *InDret*.

Cisneros Jerves, M. E. (2014). Las medidas cautelares en el Ecuador.

Cortez Chamorro, F. S. (2023). *Medidas cautelares en la acción coactiva: problemas de legalidad, proporcionalidad y notificación. Caso del IESS* (Doctoral dissertation, PUCE-Quito).

Salas, M. F. H., & Salas, M. P. V. (2021). Los principios del Derecho Administrativo: su positivización. *Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 61-75.

Moreta, A. (2019). Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA. *Quito, Ecuador. Ediciones Continente*.

Ramírez-Torrado, M. L. (2010). Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(1), 155-172.

Vaquero Caballería, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo.



- Wunder Hachem, D., & Gabardo, E. (2018). El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. *Cuestiones constitucionales*, (39), 131-167.
- Erazo Galarza, D. E. (2012). *Evolución histórica de las principales regulaciones constitucionales y legales del régimen tributario en el Ecuador* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].
- Rueda López, N. (2011). La eficiencia y su importancia en el sector público. *Revista de Estudios de la Administración Pública*, 38-47.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA*. Quito, Ecuador: Ediciones Continente.
- Ramírez-Torrado, M. L. (2010). Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en al ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(1), 155-172.

